

University of Groningen

Aardbevingen en rechtsbedeling

Broring, H.E.; Roelfsema, Jelle

Published in:
 Nederlands Juristenblad

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Publication date:
 2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Broring, H. E., & Roelfsema, J. (2015). Aardbevingen en rechtsbedeling: De (on)mogelijkheden van governance als alternatief voor rechtspraak. *Nederlands Juristenblad*, (26), 1745-1753.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Aardbevingen en rechtsbedeling

De (on)mogelijkheden van *governance* als alternatief voor rechtspraak

Herman Bröring & Jelle Roelfsema¹

Door aardbevingen gedupeerde burgers hebben feitelijk geen toegang tot de rechter: in een rechtsstrijd met de NAM, een repeat-player, vormen de duur, stress en kosten van de procedure voor de rechtszoekende een te hoge drempel. Dit is bepaald zorgelijk, nu de NAM van het Burgerlijk Wetboek afwijkende schadevergoedingsregels hanteert en veel schadegevallen niet opgelost worden. Het rechtsbedelingsalternatief van 'governance' kan niet worden uitgeruild tegen het fundamentele recht op toegang tot de rechter. De overheid moet alles op alles zetten om die toegang te verbeteren; omkering van de bewijslast zou daaraan kunnen bijdragen.

1. Inleiding

Na Huizinge

Dat de gaswinning uit het Groningen-veld niet alleen maar voordelen heeft, is in elk geval in de provincie Groningen al geruime tijd bekend.² Sinds de beving te Huizinge die op 16 augustus 2012 plaatsvond, zijn de nadelen zeer nadrukkelijk op de voorgrond getreden. In de regio ontstond een algemeen gedeeld gevoel van urgentie. Dit leidde op 23 mei 2013 tot de instelling door het bestuur van de provincie Groningen van de Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (commissie Meijer), die in november 2013 het rapport *Vertrouwen in een duurzame toekomst uitbracht*. Op basis van dit rapport werd een paar maanden later een begin gemaakt met de ontwikkeling van een 'governance'-structuur om de omvangrijke problematiek aan te pakken: de Economic Board Groningen en de Dialoogtafel Groningen werden ingesteld, die handen en voeten moeten geven aan de door de commissie Meijer aangereikte adviezen. Geleidelijk drongen de

ernst en omvang van de problematiek ook in Den Haag door.³

Vraag en opzet

In een rechtsstaat dient mensen recht te worden gedaan (rechtsbedeling). Dat kan via de rechtspraak, maar ook via bestuur, in modern jargon 'governance'.⁴ Onze bijdrage begint met de constatering dat in het aardbevingendossier de toegang tot het recht en de (civiele) rechter zorg baart (par. 2). In par. 3 volgt een overzicht van de rechtsbetrekkingen en rechtsposities in dit dossier. In par. 4 wordt nader ingegaan op de organisatierechtelijke kant van de zaak. Besproken worden de juridische positie en taken van de Dialoogtafel Groningen en de op 1 juni 2015 aangetreden Nationaal Coördinator Groningen. Onze bijdrage sluit af met een slotbeschouwing, waarin wij vaststellen dat naast de aanstelling van deze functionaris nog veel moet gebeuren om de rechtsbescherming van gedupeerde burgers op een aanvaardbaar niveau te krijgen (par. 5).

Auteurs

1. Prof. mr. H.E. Bröring is hoogleraar integrale rechtsbeoefening aan de Rijksuniversiteit Groningen. Jelle Roelfsema is student research master aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Noten

2. Dit betreft vooral de bodemdaling, ofschoon ook al langere tijd bekend was dat de gaswinning met aardbevingen gepaard kan gaan. Klokkenluider Meent van der Sluis wees al in 1987 op een relatie tussen gaswinning en aardbevingen.

3. Vooral de Tweede Kamer werd laat wakker, terwijl deze in het bevingendossier juist een bijzondere verantwoordelijkheid draagt. Zie daarover H.E. Bröring, 'Gronings gas: het zekere voor het onzekere', *De Gelderlander*, PZC, BN/De Stem, *De Stentor* 16 februari 2013 (opinie De Persdienst).

4. De term 'governance' wordt de laatste tijd veelvuldig voor de aardbevingenproblematiek gebruikt, onder meer in de Brief van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 1 mei 2015, bijlage.

2. Toegang tot het recht en de rechter

Grote terughoudendheid bij aanspannen juridische procedures

Wanneer op bijeenkomsten mensen met bevingenschade werd gevraagd of zij een juridische procedure willen aanspannen, gaf de overgrote meerderheid te kennen daar enorm tegenop te zien. Genoemde belemmeringen zijn de duur, stress en (expertise- en proces)kosten van de procedure. Daarmee dient de vraag zich aan of mensen recht wordt gedaan, en hoe het zit met het fundamentele recht op toegang tot de rechter ('access to the court', artikel 6 EVRM).

Wie meent dat men in Nederland door een ander veroorzaakte schade vergoed kan krijgen, leeft als het om bevingenschade gaat in een sprookjeswereld. Zoals ook uit de bijdragen van Verheij en Oldenhuis aan dit *NJB*-themanummer blijkt, hanteert de NAM bij de schadeafwikkeling regels die afwijken van het Burgerlijk Wetboek.⁵ Dit geldt voor de begrippen schade en causaliteit. Maar ook praktijken zoals het weglopen door de NAM voor aansprakelijkheid voor door de NAM zelf ingeschakelde hulppersonen en het laten ondertekenen van schikkingsovereenkomsten vergezeld van een geheimhoudingsclausule zijn zorgwekkend.⁶

Wanneer het recht niet rechtstreeks bij de NAM is te verkrijgen, dient men zich tot de rechter te kunnen wenden. Maar nogmaals: deze is feitelijk schier onbereikbaar.

Omkering bewijslast

Op het punt van de toegang tot het recht en de rechter zou omkering van de bewijslast kunnen helpen. Voor die omkering pleit dat op basis van de huidige ervaringen en inzichten aannemelijk is dat in een bepaald gebied scheuren in vloeren en muren en dergelijke worden veroorzaakt door aardbevingen, die op hun beurt worden veroorzaakt door gaswinning, en dat de NAM, in tegenstelling tot de individuele gelaedeerde, de kennis en het geld heeft om in de eigen bewijsvoering te voorzien. Indertijd werd als alternatief voor de omkering de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) in het leven geroepen.⁷ De Tcbb heeft echter gefaald.⁸

Minister Kamp van EZ heeft zich van meet af aan tegen de omkering verzet. Illustratief is de bijeenkomst op 29 januari 2013 in sporthal de Boshal in Loppersum.⁹ De minister was vol begrip voor de problemen van de bewoners en kreeg de handen op elkaar toen hij verzekerde dat alle door de NAM veroorzaakte schade moet worden vergoed (wat reeds uit artikel 6:177 BW voortvloeit). Maar hij viel volkomen uit zijn rol toen hem de vraag werd gesteld of het niet beter zou zijn uit te gaan van omkering van de bewijslast. Zeer geïrriteerd zei hij daarvan niets te willen weten, met als enig argument dat we het praktisch moesten houden. Alsof het hier niet om een hoogst praktische kwestie gaat.

De opstelling van de minister bleef onveranderd na aanvaarding door de Tweede Kamer van een amendement van Kamerleden Jan Vos en Esther Ouwehand.¹⁰ Naar zijn mening zou omkering van de bewijslast leiden tot juridisering. Voorts zou uit het gegeven dat tot dusverre wat betreft fysieke schade geen bewoners naar de rechter zijn gestapt,¹¹ volgens hem geconcludeerd moeten worden dat de huidige schadeafhandeling goed verloopt, zodat aan omkering helemaal geen behoefte is.¹²

Of de minister een zeer optimistisch of sterk relativerend mens is, of verkeerd is geïnformeerd of bewust onwaarheid spreekt, weten wij niet. Wij weten wel dat het feitelijk onjuist is dat de schadeafhandeling goed verloopt. Talrijke lichte schadegevallen worden inderdaad vlot verholpen, maar de meer complexe zaken slepen aan; bovendien is er twijfel over de kwaliteit van veel reparaties (reparaties voor het oog, dus zonder bijvoorbeeld ook de fundamentele aanpak te pakken).¹³ Ook het argument van juridisering – het juridisch relevant maken van enig verschijnsel, terwijl het dat voordien niet was – is zwak. Omkering betekent immers alleen dat de ene regel (de gelaedeerde bewoner moet bewijzen) wordt vervangen door een andere regel (de NAM moet bewijzen). Dat is geen juridisering.

Zelfstandig recht op toegang tot de rechter

Waarschijnlijk adresseert de minister met de term juridisering zijn vrees voor querulanten en anderszins overmatige procedeerders, en is hij oprecht van mening dat de belangen van de getroffen bewoners het best zijn gediend met de aanpak van de NAM en diens Centrum Veilig Wonen (CVW),¹⁴ en van 'governance'-instanties zoals de Dialoogtafel en de Nationaal Coördinator. Voor buitengerechtelijke oplossingen is veel te zeggen. Deze kunnen echter niet worden uitgeruild tegen het fundamentele recht op toegang tot de rechter. In een rechtsstaat is dit immers een zelfstandig recht.

Naar onze overtuiging is er in het bevingendossier noodzaak om de toegang tot de rechter te verbeteren, en kan omkering van de bewijslast daaraan bijdragen. Dit betekent naar onze verwachting niet dat het opeens storm gaat lopen met gerechtelijke procedures. Het betekent wel dat politiek, bestuur, NAM, CVW, Dialoogtafel en Nationaal Coördinator voor de uitdaging staan te zorgen voor oplossingen die voor de gedupeerden aantrekkelijker zijn dan gerechtelijke procedures waarin toepassing wordt gegeven aan de omkeringsregel.¹⁵ Of Dialoogtafel en Nationaal Coördinator als adequaat alternatief voor rechtspraak kunnen worden aangemerkt, komt nog ter sprake.

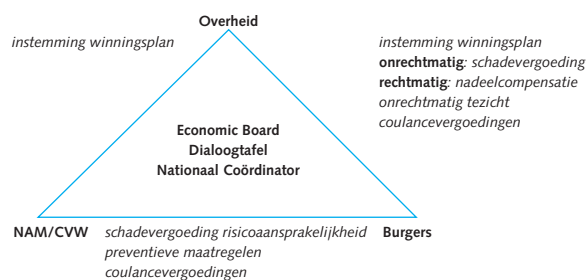
3. De rechtsbetrekkingen

Schematisch overzicht

Hieronder volgt een overzicht van de rechtsbetrekkingen en stakeholders in het bevingendossier. Het overzicht is

Wie meent dat men in Nederland door een ander veroorzaakte schade vergoed kan krijgen, leeft als het om bevingenschade gaat in een sprookjeswereld

verre van volledig. Wij noemen allereerst de stichting Economic Board Groningen, opgericht ter uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Meijer.¹⁶ Deze Board heeft als doel het stimuleren van de economie in Noord-Oost-Groningen langs drie programmalijnen, te weten 'procesondersteuning', 'helpen realiseren van voorwaardenscheppende activiteiten' en 'versterken van het financieringsklimaat'. Daartoe zullen leningen aan het bedrijfsleven worden verstrekt.¹⁷ Voor de financiering in de eerste vijf jaar stelt de NAM € 65 miljoen en de provincie Groningen € 32,5 miljoen beschikbaar. Ter uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Meijer is voorts de Dialoogtafel Groningen opgericht. Aan de Dialoogtafel wordt, samen met de Nationaal Coördinator Groningen, een afzonderlijke paragraaf (4) gewijid.



In de privaatrechtelijke rechtsbetrekkingen tussen NAM en burgers gaat het om schadevergoeding ex artikel 6:177 BW (risicoaansprakelijkheid). Ex artikel 33 Mijnbouwwet bestaat voorts gehoudeheid van de NAM tot het treffen ten behoeve van de burgers van (preventieve) 'maatregelen'.

Wij gaan ervan uit dat de overheid (EZ) niet op enigerlei wijze meebetaalt aan schadevergoedingen en preventieve maatregelen waartoe de NAM op grond van de wet gehouden is (anders is de boot aan)

len die redelijkerwijs van [haar] gevegd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de met gebruikmaking van de vergunning verrichte activiteiten [...] schade door bodembeweging wordt veroorzaakt [of] de veiligheid wordt geschaad'. Naast beide soorten juridische verplichtingen staat het de NAM vanzelfsprekend vrij om uit cou-lance betalingen aan burgers te doen (bijvoorbeeld sponsoring van verenigingen).

In de bestuursrechtelijke rechtsbetrekkingen tussen overheid en burgers is de mogelijkheid van een verzoekschriftprocedure tot schadevergoeding wegens een onrechtmatig instemmingsbesluit zonder praktische betekenis. Aansprakelijkheid wegens onrechtmatig toezicht pleegt vrijwel nooit te worden aangenomen.¹⁸ Voor de haken en ogen aan cou-lancevergoedingen verwijzen wij naar elders.¹⁹ Bij het instemmingsbesluit en nadeelcompensatie staan we wel even stil.²⁰

5. Zie ook E. Gijsselaar, R. Rijnhout & J. Emaus, 'Gasboringen in Groningen en de aansprakelijkheid van de NAM', *Arx Aequi* november 2014, p. 801-813.
6. Over dergelijke 'zwijgdeals' of 'polderomerta' H. Vuijsje, *NRC* 23 mei 2015.
7. *Kamerstukken II* 2001/02, 26219, 3 (MvT), p. 103; zie ook *Kamerstukken I* 2001/02, 26219, 313b (MvA EK), p. 20-21. Voorts J.M. van Dunné, 'Mijn en dijn in de ontwerp-Mijnbouwwet', *NJB* 2002, p. 560-570.
8. Zie J.M. van Dunné, 'Een koperen jubileum van de nieuwe Mijnbouwwet. Het falen van Wetgever, Toezichthouders en Commissies bij de gaswinning in Groningen', *TGMA* 2014-4, p. 174-193, met in par. 3 een evaluatie van de Tcbb-werkzaamheden.
9. Deze bijeenkomst begon met een apaiserende activiteit, namelijk het staand zingen van achtereenvolgens het volkslied van het land Nederland (omdat koningin Beatrix net haar abdicatie had aangekondigd) en het Grunnegs Laid van de provincie Groningen (*Van Lauwerszee tot Dollard tou*).
10. *Kamerstukken II* 2014/15, 34041, 12. Na aanvaarding – zie het Overzicht van stemmingen in de Tweede Kamer, 29 april 2015, p. 3-4 – is het betrokken wetsvoor-

stel doorgezonden naar de Eerste Kamer en, voor advies, naar de Raad van State.
11. Er waren tot nog toe alleen namens gedupeerden – particulieren, maar ook woningbouwcorporaties – civielrechtelijke procedures aangespannen door de Stichting Waardevermindering door Aardbevingen Groningen (Stichting WAG); dus niet in verband met fysieke schade.
12. Zie ook 'Kamp heeft grens bereikt met zijn gasstrategie', *NRC Handelsblad* 29 april 2015.
13. Zie de *Jaarrapportage 2014* van de Onafhankelijk Raadsman, Zuidhorn 3 februari 2015, p. 8, punt 4, die voorts signaleert dat in veel gevallen de verhouding tussen schadeafhandeling en constructieve versterking problematisch is, en dat in veel gevallen wordt geklaagd over slechte communicatie en trage schadeafhandeling door de NAM.
14. Sinds 1 januari 2015 wordt de schadeafhandeling overgelaten aan het CVW, dat als diens verlengde arm onder verantwoordelijkheid van de NAM valt.
15. Zie voor de taakstelling van de Nationaal Coördinator op het vlak van geschilbeslechting de Brief van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 1 mei 2015, p. 2.

16. De Economic Board is als stichting een privaatrechtelijke entiteit, maar in de Raad van Toezicht zijn de betrokken overheden vertegenwoordigd. Zowel organisatorisch als financieel heeft de overheid dus bemoeienis met de Economic Board.
17. Brief van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 9 februari 2015, *Kamerstukken II* 2014/15, 33529, 96, p. 11; *Programma Economic Board Groningen* 2014, p. 6-7. Voor de doelstelling van de Economic Board wordt een financieringsbedrijf in de vorm van een naamloze vennootschap opgericht, waarvan alle aandelen in handen zullen zijn van de stichting Economic Board. De Economic Board vertoont wat doelstelling en opzet betreft gelijkenis met de na de sluiting van de Limburgse kolenmijnen opgerichte Stichting Economische Ontwikkeling Zuid-Limburg (SEOL) en de Industriebank Limburg, Instituut voor Ontwikkeling en Financiering N.V. (LIOF). Zie daarover *Kamerstukken II* 1972, 12016, 2, p. 9 (*Nota herstructurering Zuid-Limburg*).
18. Gelet op het vernietigende rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de*

besluitvorming over de gaswinning (1959-2014), Den Haag februari 2015, zou dat in het bevingendossier anders kunnen zijn. Dit wordt in deze bijdrage niet verder onderzocht.
19. Zie voor alle ins-and-outs de Leidse bundel T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant compenseren?*, Deventer: Kluwer 2012.
20. Wij gaan voorbij aan de negende tranche van de Crisis- en herstelwet (Chw), *Stb.* 2015, 109, die het toepassingsbereik van deze wet laat uitstreken over – zie Bijlage I, '13. herstel, preventie en leefbaarheidsmaatregelen ten behoeve van het aardbevingengebied Groningen' – '13.1. maatregelen voor het vergroten van de veiligheid en het preventief versterken van bouwwerken 13.2 waardevermeerderende maatregelen en maatregelen voor het verduurzamen van bouwwerken 13.3 aanleg, uitbreiding of wijziging van kabels, leidingen en pijpleidingen.' De toepasselijkheid van de Chw betekent vooral uitsluiting voor decentrale overheden van beroep tegen rijksbesluiten, substantiëringsplicht voor rechtzoekenden (geen pro forma beroep, geen nadere gronden) en voorrangsbepaling door de Afdeling bestuursrechtspraak.

Zo helder als het schematisch overzicht en de daarmee gearticuleerde verantwoordelijkheden van de betrokken stakeholders zijn, zo helder is ook het gevaar van verstrengeling van NAM en overheid waar het gaat om geldstromen en besluitvorming ten aanzien van gedupeerde burgers. Een aan de praktijk ontleend voorbeeld van het laatste is dat de NAM na door haar verrichte woninginspectie aanstuurt op toepassing van de bestuurlijke sluitingsbevoegdheid van artikel 17 Woningwet. De vraag die zich dan aandient, is of het bestuursorgaan wel voldoende eigen onderzoek verricht of – om financiële en deskundighedsredenen – te lichtvaardig op de bevindingen van de NAM afgaat. Wie wordt hier door wie bestuurd?

Wat betreft die geldstromen zegt de wet dat alle schadevergoedingen en preventieve maatregelen volledig voor rekening van de NAM komen. Voor de buitenwacht – inclusief de belastingbetaler – is echter, gelet op de complexe 'governance'-structuur, moeilijk controleerbaar of NAM en overheid hun eigen wettelijke verplichtingen zelf op zich nemen, zodat niet de een iets voor zijn rekening neemt wat volgens de wet voor rekening van de ander komt. Wij gaan ervan uit dat de overheid (EZ) niet op enigerlei wijze meebetaalt aan schadevergoedingen en preventieve maatregelen waartoe de NAM op grond van de wet gehouden is (anders is de boot aan). Dit vertrouwen laat onverlet dat er op dit punt transparantie moet komen.

Instemmingsbesluit; de Afdelingsuitspraak van 14 april 2015

Ingevolge het tweede lid van artikel 43 Mijnbouwwet dient de Minister van EZ een instemmingsbesluit te nemen met betrekking tot winningsplannen van de NAM. Tegen het meest recente instemmingsbesluit zijn verzoeken tot het treffen van een voorlopige voorziening ingediend, onder meer door de fracties in de provinciale staten van Groningen van de SP, het CDA en GroenLinks,²¹ die hebben geresulteerd in de Afdelingsuitspraak van 14 april 2015.²²

Tegenover de voordelen van gaswinning voor het algemeen belang en alle Nederlanders staan bijzondere nadelen voor de betrokken Groningers (en sommige Drenten)

Conform het belangenafwegingscriterium van artikel 8:81 lid 1 Awb heeft de rechter de grote belangen die met de gaswinning gediend zijn bijzonder in het oog gehouden. Van op de beoordeling in de bodemprocedure prejudiciërende rechtmatigheidstoetsing is niet duidelijk sprake. In plaats van te oordelen dat het bestreden besluit gebrekkig is voorbereid en gemotiveerd, maakt de uit-

spraak gewag van de vele natuurwetenschappelijke onzekerheden en lopende onderzoeken. Van daaruit had de rechter het voorzorgbeginsel kunnen aangrijpen om tot verregaande reductie van de gaswinning te komen. Dat heeft hij echter niet gedaan, omdat een beslissing met een dermate complex en ingrijpend karakter een zaak voor (een meervoudige kamer in) een bodemprocedure is.

Het meest opmerkelijk is de bij voorlopige voorziening opgelegde beperking tot bijna nul van de gaswinning in en rond Loppersum. In het licht van de al geldende beperking is dit niet van groot praktisch belang. Het is echter wel een signaal dat de minister geen vrijbrief heeft. Dit laat onverlet dat de politiek veel speelruimte heeft en dat daarom op de Tweede Kamer een bijzondere verantwoordelijkheid drukt.

Nadeelcompensatie

Kan een (rechtmatig) instemmingsbesluit vergezeld gaan van een verplichting voor de Minister van EZ tot nadeelcompensatie? Deze vraag heeft in het bevestigendossier tot dusverre nauwelijks aandacht gekregen. Alle reden om er even bij stil te staan.

Met name is de mogelijkheid van nadeelcompensatie niet van toepassing op door bevingen veroorzaakte fysieke schade. Deze komt immers zonder meer voor rekening van de NAM. Juist in het licht van het desbetreffende artikel 6:177 BW kan worden betwijfeld of er ruimte is voor nadeelcompensatie: de bepaling impliceert dat vergoeding van de schade in beginsel langs andere weg is gegarandeerd, wat nadeelcompensatie uitsluit (subsidiariteit).²³ Alleen voor zover schadevergoeding niet op basis van artikel 6:177 BW verzekerd zou zijn, omdat de schade haar oorzaak primair vindt in het gaswinningsbesluit zelf in plaats van in mijnbouwactiviteiten, is nadeelcompensatie niet uitgesloten.

Voor nadeelcompensatie is – naast beleidsvrijheid voor de minister bij het nemen van het instemmingsbesluit (maar dat is niet kwestieus) – vereist dat sprake is van een abnormale én speciale last. Dat de betrokken burgers te maken hebben met een abnormale last, dat wil zeggen met een last die uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico, is evident.²⁴

Of tevens sprake is van een speciale last, dat wil zeggen een onevenredige last in vergelijking met andere burgers, is meer omstreden. Want wat is de referentiegroep: andere bewoners uit dezelfde regio, of alle Nederlanders?²⁵ Naar onze mening het laatste: het gaat om voor- en nadelen die aan één en hetzelfde besluit zijn te relateren; een vrij goed af te bakenen groep is gedupeerd, zonder dat het gaat om een (vage) vergelijking ten opzichte van de gemiddelde Nederlander; tegenover de voordelen van gaswinning voor het algemeen belang en alle Nederlanders staan bijzondere nadelen voor de betrokken Groningers (en sommige Drenten).

4. De Dialoogtafel en de Nationaal Coördinator

Dialoogtafel Groningen

Begin 2014 is de Dialoogtafel van start gegaan als overlegorgaan voor partijen die te maken hebben met de aardbevingenproblematiek.²⁶ Deelnemers aan de Dialoogtafel

zijn onder andere vertegenwoordigers van de NAM, gemeenten, de provincie Groningen, natuurorganisaties, de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO), het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) en de Groninger Bodembeweging.²⁷ Over de vormgeving van de Dialoogtafel is door kwartier-

Al met al lijkt het erop dat het Loket Leefbaarheid een onderdeel is van de Dialoogtafel

makers Van Geel en Wallage het advies *Aan tafel!* uitgebracht.²⁸ De instelling van de Dialoogtafel is vastgelegd in een tussen de Staat, de provincie Groningen en negen betrokken gemeenten gesloten overeenkomst (bestuursakkoord) *Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen*.²⁹ Hiermee werd gevolg gegeven aan de aanbevelingen die de commissie Meijer deed om vertrouwen en leefbaarheid in het aardbevingsgebied te vergroten.³⁰

Deze commissie adviseerde om langs drie 'programmalijnen' maatregelen te nemen: de veiligheid en toekomstzekerheid van burgers in het aardbevingsgebied moet gegarandeerd worden, de kwaliteit van woon- en leefomgeving moet verbeterd worden en er moet een duurzaam economisch perspectief voor de regio worden bereikt.³¹ Deze programmalijnen zijn in het bestuursakkoord min of meer overgenomen.³² Verder adviseerde de commissie tot de oprichting van een Dialoogtafel, als middel om 'nieuwe verhoudingen tussen overheid en samenleving' te bereiken;³³ de Dialoogtafel was het antwoord op de behoefte aan een 'vertrouwenwekkende aanpak', in 'een proces [waar] permanente dialoog plaats-

vindt'.³⁴ Wij constateren dat de Dialoogtafel aldus geen scherpe taakstelling heeft gekregen.

De Dialoogtafel heeft niet de vorm van een stichting of vennootschap, en evenmin die van een publiekrechtelijke rechtspersoon. Hooguit is sprake van een informele vereniging (artikel 2:28 BW), wat zou betekenen dat het gremium wel rechtspersoonlijkheid bezit, maar op grond van artikel 2:30 BW geen volledige rechtsbevoegdheid heeft. Dit zou gezien het tweede artikellid onder meer betekenen dat de bestuurders van de Dialoogtafel naast de vereniging hoofdelijk aansprakelijk zouden zijn voor haar schulden.³⁵ Dat zullen de oprichters niet voor ogen hebben gehad.

Binnen het kader van de Dialoogtafel is op een aantal manieren invulling gegeven aan fondsen die uitkeringen aan particulieren moeten verstrekken. Zo is het Loket Leefbaarheid tot stand gekomen.³⁶ Voorbeelden van projecten die financiële steun van het Loket krijgen, zijn picknicktafels en kinderspeelplaatsen.³⁷ Voor het krijgen van deze steun kan een aanvraag voor een project worden ingediend bij het Loket (maximumbedrag per aanvraag € 10 000).³⁸

Het Loket Leefbaarheid is tot stand gekomen op initiatief van de Dialoogtafel en is uitgewerkt door een werkgroep van de Dialoogtafel.³⁹ Het is de vraag of het Loket als een aparte entiteit gezien moet worden of alleen als 'handelsnaam' van de Dialoogtafel. De aanvragen worden door een werkgroep van de Dialoogtafel beoordeeld. Verder heeft het Loket geen eigen website, maar maakt het gebruik van die van de Dialoogtafel. Al met al lijkt het erop dat het Loket Leefbaarheid een onderdeel is van de Dialoogtafel.

Andere fondsen die door de Dialoogtafel zijn of worden uitgewerkt, zijn het fonds voor 'speciale situaties' en een fonds 'waardevermeerdering'.⁴⁰ De uitvoering van het fonds 'waardevermeerdering' ligt niet bij de Dialoogtafel zelf, maar via de provincie bij het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling Samenwerkingsverband Noord-Nederland, een bestuursorgaan in de zin van arti-

21. Dat in de uitspraak van 14 april 2015 het verzoek van de fracties is afgewezen omdat aannemelijk is dat zij in de bodemprocedure niet-ontvankelijk zullen worden verklaard, ligt voor de hand (hun acties moeten als een verkiezingsstunt worden beschouwd).

22. ECLI:NL:RVS:2015:1151. Zie voorts ABRvS 29 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1712, waarin verzoeken worden afgewezen tot schorsing van het instemmingsbesluit waar het gaat om het cluster Eemskanaal.

23. Vergelijk artikel 4:126, lid 2 onder d Awb (met uitgestelde werking).

24. Laat staan dat sprake is van risicoaanvaarding. Voor nieuwe bewoners van het gaswinningsgebied, die geacht kunnen worden over de schaderisico's voldoende geïnformeerd te zijn, ligt hier een aandachtspunt.

25. Zie voor een overzicht van de standpunten en argumenten M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel* (diss. Leiden), Leiden: Meijers Instituut 2010, p. 356-359.

26. Voor de Dialoogtafel Groningen heeft de Alderstafel Schiphol als voorbeeld gediend. De problematiek van beide Tafels is echter maar in beperkte mate vergelijkbaar.

27. www.dialoogtafelgroningen.nl/deelnemers; *Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen* 2014, p. 8.

28. P. van Geel & J. Wallage, "Aan tafel!". Een verkenning naar de mogelijkheid om in het aardbevingsgebied Noordoost Groningen een dialoogtafel op te zetten, Provincie Groningen 2014.

29. *Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen*, 2014, p. 6. Met de in dit rapport genoemde programma's is een bedrag

van € 1.1182 miljoen gemoeid, waarvan verreweg het grootste deel voor rekening van de NAM komt. Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33529, 28, p. 7-8.

30. *Vertrouwen in een duurzame toekomst*, 2013.

31. *Vertrouwen in een duurzame toekomst*, 2013, p. 30-44.

32. *Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen*, 2014, p. 3-7.

33. *Vertrouwen in een duurzame toekomst*, 2013, p. 44-45.

34. *Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen*, 2014, p. 1.

35. Art. 2:30 lid 2 BW.

36. www.dialoogtafelgroningen.nl/het-loket. Daarnaast is er de regeling Leefbaarheid en Duurzaamheid van de NAM.

37. www.dialoogtafelgroningen.nl/nieuws/eerste-plannen-krijgen-geld-via-loket.html. Het Loket is geopend op 1 december 2014.

De eerste maanden werden ongeveer 80 aanvragen ingediend. Zie *Kamerstukken II* 2014/15, 33529, 96, p. 11.

38. Bij afwijzing van de aanvraag is volgens de Dialoogtafel zelf geen bezwaar of beroep mogelijk. Zie het Voorstel voor opzet van een loket waar lokale plannen kunnen worden ingediend die de leefbaarheid vergroten, vergaderstuk bij vergadering Dialoogtafel d.d. 8 oktober 2014, p. 2.

39. Notulen Dialoogtafel d.d. 8 oktober 2014; Voorstel voor opzet van een loket waar lokale plannen kunnen worden ingediend die de leefbaarheid vergroten, vergaderstuk bij vergadering Dialoogtafel d.d. 8 oktober 2014; Versterking van de leefbaarheid in aardbevingsgebied, Nota van 28 november 2014.

40. *Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen*, 2014, p. 4-5.

kel 1:1 lid 1 aanhef en onder a Awb (a-orgaan).⁴¹ Voor 'speciale situaties' is er de Commissie Bijzondere Situaties.⁴² Deze doet uitkeringen in bijzondere, schrijnende gevallen. Hoewel deze Commissie geen onderdeel van de Dialoogtafel vormt, beslist de Tafel over de nadere invulling en instandhouding van het fonds voor bijzondere situaties.⁴³

Geen bestuursorgaan

De Dialoogtafel is, zoveel is meteen duidelijk, geen a-orgaan. Is zij dan een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 lid 1, aanhef en onder b Awb (b-orgaan)? Met betrekking tot de Dialoogtafel zijn er geen relevante wettelijke voorschriften die het gremium openbaar gezag verschaffen. Hierbij is van betekenis dat de Dialoogtafel slechts bij bestuursakkoord is opgericht.

Voor de vraag of desalniettemin sprake is van een bestuursorgaan zijn twee criteria van belang: hoe is de financiële band met de overheid ('wie betaalt?') en hoe is de inhoudelijke band met de overheid ('wie bepaalt?').⁴⁴ De Dialoogtafel is bestuursorgaan als in beginsel tweederde of meer van de gelden afkomstig is van de overheid én de verdelingsgrondslagen en toekenningscriteria door de overheid zijn vastgesteld. Omdat het overgrote deel van de financiële middelen van de NAM afkomstig is, is de Dialoogtafel reeds daarom geen bestuursorgaan, en missen haar beslissingen reeds daarom het karakter van besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb.⁴⁵ Weliswaar worden de organisatiekosten van de Dialoogtafel zelf voor tweederde door a-organen vergoed,⁴⁶ maar dat maakt de Tafel niet tot bestuursorgaan, en haar beslissingen niet tot besluiten.

Waar het gaat om het 'wie bepaalt?' is de situatie als volgt. In het bestuursakkoord zijn richtlijnen vastgesteld voor de besteding van de voor het aardbevingsgebied beschikbaar gestelde gelden. Zo moet de leefbaarheid worden verbeterd met gebruik van een viertal maatregelen, namelijk een programma voor herbestemming van cultureel erfgoed, herstructurering van de woningvoorraad, stimulering van lokale energieopwekking en het aanleggen van snel internet.⁴⁷ Ook volgt uit het bestuursakkoord dat bij de besteding van gelden aangesloten moet worden bij het Woon- en leefbaarheidsplan Eemsdelta. Nadere inhoudelijke criteria voor het honoreren van aanvragen, die invulling aan de algemene richtlijnen geven, heeft de werkgroep van de Dialoogtafel zelf geformuleerd. In dat licht is naar moet worden aangenomen evenmin aan het inhoudelijke vereiste voldaan.⁴⁸

Voor het fonds voor 'speciale situaties' geldt eveneens dat de inhoudelijke criteria voortvloeien uit het bestuursakkoord.⁴⁹ De financiering ervan ligt echter volledig bij de NAM, zodat reeds daarom vaststaat dat de Commissie Bijzondere Situaties geen bestuursorgaan is.⁵⁰

Nationaal Coördinator Groningen

Tegen deze achtergrond is gekozen voor instelling van de Nationaal Coördinator Groningen (hierna ook: NCG); zoals het element Nationaal aangeeft, is dit ook een keuze voor opschaling.

Op 6 mei 2015 verscheen het Instellingsbesluit Nationaal Coördinator Groningen in de Staatscourant;⁵¹ het besluit is op 1 juni 2015 in werking getreden en voorziet tevens in de instelling van een Overheidsdienst

Groningen.⁵² De NCG geeft leiding aan deze Overheidsdienst en staat onder verantwoordelijkheid van de Minister van EZ.⁵³ Met de instelling van NCG en Overheidsdienst wordt uitvoering gegeven aan tussen de betrokken overheden gemaakte afspraken ter aanvulling van het bestuursakkoord *Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen*.⁵⁴ De heer Alders is per 1 juni 2015 tot Nationaal Coördinator benoemd.⁵⁵

Op grond van artikel 3 lid 3 Instellingsbesluit NCG is de NCG belast met (sub a) het jaarlijks doen van een voorstel voor het *Programma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen*, (sub b, d, e, g en h) het adviseren over en coördineren, faciliteren en bewaken van de uitvoering van dit programma en het bevorderen van draagvlak hiervoor en communicatie hierover, (sub c) het doen van voorstellen voor de agenda van de betrokken bestuursorganen, en (sub f) het 'bevorderen en voeren van overleg tussen en met bestuurders'. Bij het bevorderen van draagvlak dient de NCG de Dialoogtafel te betrekken.⁵⁶

Het *Programma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen* is een 'programma met maatregelen en voorzieningen om de opgaven in Groningen op het gebied van bescherming tegen veiligheidsrisico's als gevolg van aardbevingen en het voorkomen en afhandelen van schade als gevolg van aardbevingen te realiseren en in samenhang de leefbaarheid, duurzaamheid en de economie van het aardbevingsgebied te bevorderen'.⁵⁷ In het programma wordt voor een periode van steeds vijf jaar aangegeven welke maatregelen in Groningen voorzien zijn en hoe deze gefinancierd worden. Daarbij gaat het ten opzichte van de eerder genoemde maatregelen niet om een geheel nieuw programma, maar wordt juist aangesloten bij deze maatregelen.⁵⁸

Als bij deze bevoegdheden een onderscheid naar aard moet worden gemaakt tussen overleggen, adviseren of beslissen, moet de conclusie zijn dat het uitsluitend om overleg- en adviesbevoegdheden gaat en dat geen sprake is van harde beslisbevoegdheden: de bevoegdheden tot het nemen van besluiten blijven vooralsnog bij de betrok-

Onderzocht wordt of het niet mogelijk is op langere termijn bevoegdheden aan de NCG te mandateren

ken bestuursorganen.⁵⁹ Wel wordt onderzocht of het niet mogelijk is op langere termijn bevoegdheden aan de NCG te mandateren.⁶⁰ Er worden geen concrete bevoegdheden genoemd waarvoor een dergelijke mandatering aan de orde kan zijn.⁶¹ Gedacht moet bijvoorbeeld worden aan de bevoegdheid tot sluiting van een gebouw, open erf of terrein (artikel 17 Woningwet).

De onder leiding van de NCG staande Overheidsdienst bestaat uit een directie Groningen en een directie Den Haag. Het Groningse deel wordt het grootste gedeelte

Wat betreft de Dialoogtafel valt op dat zij een heldere taakstelling, een heldere rechtsvorm en heldere bevoegdheden mist: uit juridisch oogpunt is ze een rommeltje

van de Overheidsdienst en is belast met de uitvoering, terwijl het kleinere Haagse deel belast is met beleidsontwikkeling, interdepartementale afstemming en het financieel en juridisch instrumentarium.⁶² Het Groningse deel is verder opgebouwd uit enerzijds gebiedsteams en anderzijds een generiek deel. De gebiedsteams worden aangestuurd door gemeentelijke bestuurders en werken samen met betrokken gemeenten en lokale adviesgroepen, terwijl het generieke deel gericht is op samenhang en consistentie en juist vooral met het Haagse deel van de Overheidsdienst samenwerkt.⁶³

Ook na de instelling van de NCG blijft een rol weggelegd voor de Dialoogtafel. De Dialoogtafel, die expliciet wordt genoemd in het Instellingsbesluit NCG,⁶⁴ zal onder meer betrokken worden bij de bevordering van het draagvlak voor het *Programma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen* en wordt voorts betrokken bij de vormgeving van de lokale adviesgroepen ten behoeve van de gebiedsteams van de Overheidsdienst Groningen.⁶⁵ Nu de betrokken bestuursorganen in de toekomst via de NCG

met elkaar zullen samenwerken, hebben de maatschappelijke organisaties die lid zijn van de Dialoogtafel bepleit dat voortaan de NCG in plaats van de bestuursorganen aan de Tafel zal deelnemen.⁶⁶

5. Slotbeschouwing

Onvoldoende toegang tot de rechter

Door aardbevingen gedupeerde burgers hebben feitelijk geen toegang tot de rechter: in een rechtsstrijd met de NAM, een repeat-player, vormen de duur, stress en (expertise- en proces)kosten van de procedure voor de rechtszoekende een te hoge drempel. Dit is bepaald zorgelijk, nu de NAM van het Burgerlijk Wetboek afwijkende schadevergoedingsregels hanteert en, anders dan de Minister van EZ beweert, veel schadegevallen niet opgelost worden. Het rechtsbedelingsalternatief van 'governance' is reeds daarom geen adequaat alternatief, omdat het recht op toegang tot de rechter – ook verdragsrechtelijk – een zelfstandig recht is.

41. www.dialoogtafelgroningen.nl/waardevermeerdering; Notulen Dialoogtafel d.d. 26 juni 2014, p. 5.

42. www.vangnetbijzonderesituaties.nl.

43. *Brief van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal* d.d. 22 januari 2014, *Kamerstukken II* 2013/14, 33529, 29.

44. Zie de Conclusie van A-G Widdershoven van 23 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2014:2260, alsmede ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379, AB 2015/129, m.nt. Peters (Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio), en ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394, AB 2015/130, m.nt. Peters, *JB* 2014/203, m.nt. Timmermans (Stichting Platform31), en ABRvS 17 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4568, AB 2015/131, m.nt. Peters (Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen). Over deze jurisprudentie N. Jak, 'De publieke-taakjurisprudentie verduidelijkt. Over privaatrechtelijke rechtspersonen en het bestuursorgaanbegrip', te verschijnen in *JBplus* 2015/2.

45. Op een enkel onderdeel zou dat anders kunnen zijn, namelijk waar de overheid haar bijdrage oormerkt voor een afgescheiden (deel)fonds en in dat kader voor meer dan tweederde betaalt (en greep heeft op de inhoud van de beslissingen).

46. De jaarlijks begrote kosten voor het functioneren van de Dialoogtafel zelf worden gelijkmatig verdeeld over de NAM, de Staat en de provincie Groningen.

47. Deze maatregelen zijn ontleend aan het rapport van de commissie Meijer, *Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen*, p. 6.

48. Voor deze conclusie is veel steun te vinden in ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1548 (*Huizen van de Wijk*).

49. *Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen*, p. 4; Brief van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 22 januari 2014, *Kamerstukken II* 2013/14, 33529, 29.

50. Dat de Dialoogtafel – of een andere entiteit – geen openbaar gezag heeft, betekent nog niet dat wat aan de Dialoogtafel wordt besloten geen publiekrechtelijke betekenis kan hebben. Want aan de Tafel gemaakte afspraken kunnen publiekrechtelijk het karakter hebben van een (niet-wettelijk) advies voor een bestuursorgaan of een convenant, eventueel in de zin van een bevoegdheidsovereenkomst, waaraan ook de overheid gebonden is. Dan moet er een heldere relatie bestaan tussen de afspraak een bestuursbevoegdheid, bijvoorbeeld een aan GS toekomende subsidiebevoegdheid. Een bepaalde mate van gebondenheid geldt

uiteraard niet voor de individuele burgers, die immers slechts indirect aan de Dialoogtafel vertegenwoordigd worden.

51. *Stcrt.* 2015, 12511.

52. Art. 2 lid 1, art. 3 lid 1, en art. 4 Instellingsbesluit NCG.

53. Art. 2 lid 2, en art. 3 Instellingsbesluit NCG.

54. Brief van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 9 februari 2015, *Kamerstukken II* 2014/15, 33529, 96, p. 1-2; *Stcrt.* 2015, 12511, p. 3 (Toelichting).

55. Brief van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 1 mei 2015, p. 1.

56. Art. 2 lid 3 sub g Instellingsbesluit NCG.

57. Art. 1 sub h Instellingsbesluit NCG.

58. *Stcrt.* 2015, 12511, p. 3 (Toelichting).

59. Aldus is de NCG niet met openbaar gezag bekleed.

60. *Stcrt.* 2015, 12511, p. 4 (Toelichting).

In de Brief van de Minister van Economische Zaken d.d. 9 februari werd nog impetratief gezegd: 'Rijk, provincie en gemeenten mandateren bevoegdheden aan de Nationaal Coördinator Groningen' (*Kamerstukken II* 2014/15, 33529, 96, p. 2). Dat is inmiddels afgezwakt: 'Onderzocht wordt of het aanvullend daarop opportuun is dat betrokken bestuursorganen specifieke bevoegdheden mandateren aan de Natio-

naal Coördinator" (*Stcrt.* 2015, 12511, p. 4 (Toelichting)).

61. Mogelijk heeft dit te maken met de moeilijkheden die gedwongen mandatering met zich mee kan brengen, zoals bij de Regionale Uitvoeringsdiensten is gebleken. Zie bijvoorbeeld A.B. Blomberg, 'Verplichte regionale omgevingsdiensten: een institutionele herziening van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht', *TO* 2008/4, p. 125-135, en F.C.M.A. Michiels, 'Regionale handhaving van omgevingsrecht: een noodzakelijk goed', *TO* 2009/3, p. 100-106.

62. Brief van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 1 mei 2015, bijlage p. 4-5.

63. Brief van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 1 mei 2015, bijlage p. 6-7.

64. Art. 1 sub g Instellingsbesluit NCG. Vergelijk Notulen Dialoogtafel d.d. 16 april 2015, p. 3.

65. Art. 2 lid 3 sub g, Instellingsbesluit NCG; Brief van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 1 mei 2015, bijlage p. 7.

66. Notulen Dialoogtafel d.d. 16 april 2015, p. 4-5.

De Dialoogtafel: vage taakstelling, geen echte bevoegdheden, geen transparante organisatie

Met betrekking tot de aardbevingenproblematiek is geen sprake van transparante 'governance' (laten we wel wezen: de vage term 'governance' wijst zelf al op een gebrek aan transparantie). Dit geldt voor de 'governance' rond de aardbevingenproblematiek als geheel.

Wat betreft de Dialoogtafel valt op dat zij een heldere taakstelling, een heldere rechtsvorm en heldere bevoegdheden mist: uit juridisch oogpunt is ze een rom-

Wat de NCG en bijbehorende overheidsdienst hier kunnen betekenen, zal vooral afhangen van hun organisatorische en communicatieve vaardigheden, kortom van hun polderkwaliteiten

meltje. Dit, gerelateerd aan de ernst en omvang van de problematiek, wijst erop dat de Dialoogtafel niet effectief is.⁶⁷ Omdat de Dialoogtafel qua structuur en dienstengevolge ook qua functioneren geen transparante organisatie is, is de doelstelling van herstel van vertrouwen voor haar onbereikbaar. Vertrouwen impliceert immers transparantie. Met het voorgaande is voorts duidelijk dat de Dialoogtafel geen alternatief voor de rechter is (zo dat ooit al werd gedacht).

De gesignaleerde gebreken van de Dialoogtafel zijn begrijpelijk in het licht van de urgentie en turbulentie ten tijde van haar ontstaan. Het is echter de hoogste tijd voor verbetering. Een publiekrechtelijke rechtsvorm – bijvoorbeeld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen – zou de voorkeur kunnen hebben,⁶⁸ maar ligt na het als gevolg van de instelling van de NCG van Tafel gaan van bestuursorganen minder voor de hand.

Ook overigens geen transparantie

Het gebrek aan transparantie betreft eveneens de wijze waarop NAM en overheid – en maatschappelijke organisaties – met elkaar verweven zijn. Zie de bestedingsbeslissingen van de Economic Board en van de Dialoogtafel over door de NAM respectievelijk door overheden verstrekte middelen. Wie geeft wiens geld uit? Hoe zit het met de verantwoording? Publiek-private samenwerking (PPS) is mooi, maar het moet helder en controleerbaar zijn dat de NAM niet alleen de schadevergoeding ex artikel 6:177 BW voor haar rekening neemt, maar ook de verplichtingen tot het treffen van preventieve maatregelen als bedoeld in artikel 33 Mijnbouwwet en wie daarover beslist. Het moet duidelijk zijn dat de belastingbetaler daar niet voor opdraait. Ook daarover moet meer transparantie komen, net als over eventuele bemoeienis van de NAM met

bevoegdheidsuitoefening door bestuursorganen anders dan op het financiële vlak.

Nationaal Coördinator: vooralsnog verder aanpolderen

Onvoldoende toegang tot de rechter; goede rechtsbedeling onvoldoende geborgd door 'governance'. Kan de NCG hier verbetering brengen? Wat de NCG en bijbehorende overheidsdienst hier kunnen betekenen, zal vooral afhangen van hun organisatorische en communicatieve vaardigheden, kortom van hun polderkwaliteiten.⁶⁹ Vooralsnog heeft de NCG uitsluitend adviserende en overlegtaken en geen harde bevoegdheden, zoals die tot het nemen van besluiten.

Bovenstaande conclusies met betrekking tot de Dialoogtafel doen veronderstellen dat de NCG alsnog met dergelijke bevoegdheden moet worden uitgerust, en dat daarmee niet lang moet worden gewacht. Daarbij is van betekenis dat veel van de NCG wordt verwacht.⁷⁰ Zou voor echte bevoegdheden van de NCG worden gekozen, dan zou – onder meer uit een oogpunt van gelijke behandeling – verder gekeken moeten worden dan alleen mandaatverlening.

Maar ook als hij met echte bestuursbevoegdheden is bekleed, zijn de mogelijkheden van de NCG beperkt. Dat komt omdat zijn taak vooral van algemene aard is, mede gericht op het ontwikkelen van een toekomstperspectief van de betrokken regio. Van de NCG kan moeilijk worden verlangd dat hij daarnaast in alle individuele zaken, waar bemiddelingspogingen vastlopen, oplossingen over schadevergoeding en herstelmaatregelen weet te bereiken. Wat eenvoudiger gezegd: NCG en rechter zijn verre van onderling inwisselbare functionarissen.

Voor rechtsbedeling moet dus meer gebeuren

De toegang tot recht en (civiele) rechter schiet tekort. 'Governance' kan maar beperkt compenseren, ook na het aantreden van de NCG. Hoe nu verder? Dat inmiddels bij de Rechtbank Noord-Nederland een speciale kamer voor aardbevingszaken is ingesteld, is een stap in de goede richting.⁷¹ Maar de vraag is: hoe weet een rechtszoekende burger die kamer te bereiken?

De ervaringen met de woekerpolder-affaire hebben geleerd dat het tijd kost om de toegang tot de rechter goed te organiseren. In die affaire heeft de overheid zich tamelijk afzijdig gehouden.⁷² Wij zijn van mening dat de overheid in het bevingendossier een andere houding moet aannemen, omdat alle problematiek hier op háár beslissingen is terug te voeren (de gedupeerde burgers hebben hier geen overeenkomst getekend). Het is het resultaat van háár beslissingen – in zeker opzicht nog meer dan van handelingen van de NAM – dat meer dan 150 000 huizen en andere bouwwerken moeten worden aangepakt, en dat zonder extra maatregelen het herstel twee tot drie decennia in beslag gaat nemen.

Uiteraard wordt ook de advocatuur uitgenodigd mee te denken over de vraag hoe de toegang tot rechter en recht kan worden verbeterd.⁷³ Maar het is primair aan de overheid om, in het belang van adequate rechtsbedeling, van de toegang tot de (civiele) rechter serieus werk te maken. Het is dan ook de hoogste tijd dat de overheid haar gedupeerde burgers tegemoet komt door gerechtelijke procedures te faciliteren, door het ter beschikking stel-

len van financiële en andere middelen (fondsvorming, deskundigeninbreng). Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan procedures over principiële vragen over bijvoorbeeld schade en causaliteit, waarbij prejudiciële vragen kunnen worden gesteld aan de Hoge Raad,⁷⁴ maar ook aan doorsnee zaken waarin expertise- en proceskosten de toegang tot de rechter frustreren.

Dit zal een grote bijdrage leveren aan het 'ontzorgen' van gedupeerde burgers (waar de overheid zo de mond vol van heeft). Wij merken nog op dat het niet

alleen om een praktisch probleem gaat. Ongeveer drie jaar na 'Huizinge' is het vertrouwen van Groningers in de Haagse overheid gering. Dat wordt er – met Gronings 'understatement' uitgedrukt – niet beter op wanneer de overheid, door het fundamentele recht op toegang tot de rechter niet feitelijk te borgen, de betekenis ondermijnt van eigendom en bezit en van het zich houden aan afspraken (voor wie het niet weet: het Burgerlijk Wetboek is niet zo maar een mening, maar de neerslag van maatschappelijke afspraken). •

⁶⁷. Daarom is terecht besloten om de Dia-
loogtafel aan een evaluatie te onderwerpen.
Naar verwachting wordt deze evaluatie nog
vóór de zomer van 2015 afgerond.

⁶⁸. Hierbij zou de Alderstafel Schiphol als
inspiratiebron gebruikt kunnen worden.

Deze Tafel is sinds 1 januari 2015 opgegaan
in de Omgevingsraad Schiphol, die conform

art. 8.34-8.40 Wet luchtvaart (nieuw)
krachtens publiekrecht formeel georgani-
seerd is. Zie *Kamerstukken II* 2014/15,
34098, 2; www.omgevingsraadschiphol.nl/
organisatie.

⁶⁹. Zie ook het verslag van een gesprek
met de pas aangetreden NCG, 'Is Hans
Alders de Verlosser van Groningen?', de

Volkskrant, 1 juni 2015.

⁷⁰. Illustratief is dat een NAM-woordvoer-
der naar aanleiding van een slepend scha-
degeval opmerkte: 'De Nationaal Coördina-
tor [...] moet uitsluitel bieden', *Dagblad
van het Noorden* 15 mei 2015.

⁷¹. Berichtgeving 21 mei 2015.

⁷². Naar moet worden aangenomen omdat

zij vreesde dat een stevige aanpak van de
woekeraars financiële instabiliteit in de hand
zou werken.

⁷³. Inderdaad: onder omstandigheden doen
advocaten aan onderprocederen.

⁷⁴. Zie art. 392-394 Wetboek van Burgerlij-
ke Rechtsvordering en art. 81a Wet op de
rechterlijke organisatie

